Informação para uma sociedade mais justa

Simon Schwartzman[1]

O "Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais" que o IBGE estará organizando no final de maio de 1996 é parte central de um projeto de reformulação do sistema estatístico, geográfico e cartográfico nacionais que inclui a modernização administrativa e institucional do Instituto, o estabelecimento de novas relações de parceria e colaboração entre o IBGE e outros produtores e usuários de informações no país e no exterior, e a própria redefinição do papel das agências produtoras de informações de interesse social e econômico na sociedade brasileira.

Esta reformulação não poderia ser feita isoladamente pelo IBGE, e por isto o encontro está sendo organizado com a participação ativa de um grande número de associações científicas e profissionais, como a Associação Brasileira de Estudos Populacionais, a Associação Brasileira de Estatística, as associações nacionais de pós-graduação e pesquisa em Saúde Coletiva, Economia, Geografia, Ciências Sociais e Planejamento Urbano e Regional, além da Sociedade Brasileira de Cartografia, e inúmeras instituições de pesquisa governamentais e não governamentais. Ninguém espera que, deste encontro, resulte um novo plano de trabalho detalhado para o IBGE, ou sejam definitivamente resolvidas eventuais divergências ou problemas técnicos, científicos ou institucionais que hoje afetam a produção de um ou outro dado. O que se espera é que aumente o conhecimento e a transparência a respeito do trabalho que o IBGE e outras instituições produtoras de informações de interesse social e econômico vêm realizando, e que o encontro possa sinalizar um novo patamar no relacionamento permanente e contínuo que deve existir entre estas instituições e a sociedade brasileira, dentro do objetivo comum que deve ser o de contribuir para o desenvolvimento de um país cada vez mais justo.

A escolha do tema da justiça social para este encontro reflete, sobretudo, a certeza de que esta é a questão central que deverá preocupar e ocupar a sociedade brasileira nas próximas décadas, e afetar profundamente o trabalho de produção do conhecimento das instituições de pesquisa do país. Não é preciso muito refinamento estatístico para sabermos da gravidade do problema: o Brasil tem um dos piores índices de desigualdade social de todo o mundo, e grande parte da população do país se mantém à margem do processo de modernização das últimas décadas, que concentrou dezenas de milhões de pessoas nas periferia dos centros urbanos, com poucas chances de incorporação efetiva a uma economia cada vez mais complexa e tecnologicamente sofisticada. Como reverter ou minorar esta situação, nas esferas da economia, da organização do Estado, da educação, da cultura, da saúde, do planejamento urbano, do uso dos recursos naturais disponíveis, em um contexto irreversível de globalização e modernização da economia, são perguntas que não têm resposta simples, mobilizam interesses contraditórios, e têm reflexos imediatos na produção e interpretação das informações estatísticas e espaciais disponíveis. Dados sobre desemprego, pobreza absoluta e relativa, preços, condições de saúde da população, distribuição de gastos públicos, degradação ambiental, desigualdades entre grupos sociais e regiões, entre tantos outros, todas estas informações têm repercussões diretas nas decisões dos agentes governamentais e das empresas, nos movimentos sociais, no debate político nos focos de atenção dos meios de comunicação de massas.

Esta angústia quanto ao papel crucial das informações estatísticas e espaciais aparece muitas vezes, principalmente na imprensa, como um problema de "falta de estatísticas", ou de "erros" na produção de alguns dados mais importantes, que estariam impedindo a elaboração de políticas econômicas, sociais e ambientais mais adequadas. Em relação ao primeiro aspecto, é

---

1 Presidente do IBGE.

evidente que, se o IBGE não tivesse passado pelas crises orçamentárias e institucionais que afetaram de maneira tão profunda a administração pública brasileira nos últimos anos, o país poderia dispor de melhores informações do que tem tido recentemente. Mas é difícil identificar áreas em que políticas não foram encaminhadas simplesmente pela falta de informações. A realidade é que, desde a década de 80, os problemas de curto prazo, e sobretudo a inflação, ocuparam quase que toda a capacidade de ação dos governos e dos grupos sociais envolvidos na defesa de seus níveis de renda, deixando pouco espaço para outras ações. Apesar das dificuldades, o IBGE foi capaz de manter, ao longo de todo este período, a produção dos índices mensais de preços, que floresceram também em outras instituições, respondendo a uma demanda social articulada por este tipo de informações. Outros dados mais estruturais, de longo prazo, acabaram ficando em segundo plano.

Em relação aos "erros", há que distinguir entre a informação falsa, gerada pela manipulação ou uso incompetente dos dados, e maneiras alternativas de coletar, processar e analisar informações[2]. A principal garantia quanto ao primeiro tipo de erro é a competência, a reputação e a seriedade profissional dos produtores de informação. Felizmente o IBGE tem sido imune a este tipo de problema ao longo de seus sessenta anos de existência, e existem poucos casos, na história brasileira, de manipulação deliberada e desonesta de dados. O segundo tipo de "erro", no entanto, é muito mais complexo, e pensar sobre eles no ajuda a entender melhor o trabalho de coleta e processamento das informações estatísticas e o relacionamento profundo que existe entre a produção de dados, que se supõe deva ser técnica, científica e objetiva, e os diferentes interesses e motivações da sociedade, que estão associados a valores e preferências muitas vezes em conflito.

Um exemplo interessante são os dados de desemprego. É sabido que existem hoje, no Brasil, dois índices diferentes de desemprego, o do IBGE, gerado pela Pesquisa Mensal de Emprego, e o pesquisado pela Fundação SEADE, de São Paulo, e vários outros institutos de pesquisa estaduais. A principal diferença entre estes dois índices é que o conceito de "desemprego" do IBGE é mais restrito, limitado que está às pessoas que deixaram seu trabalho recentemente e estão ativamente buscando outro emprego, enquanto que o do SEADE é mais amplo, incluindo pessoas que perderam seu emprego há mais tempo. Nenhum dos dois, no entanto, inclui pessoas que nunca ingressaram no mercado de trabalho, ou o abandonaram definitivamente. É claro que nenhuma das duas abordagens está "certa" ou "errada". O dado sobre desemprego na conceituação do IBGE é essencial para poder acompanhar as flutuações de curto prazo do mercado de trabalho, e o dado da Fundação SEADE ajuda a entender melhor problemas de desemprego estrutural. Analisados segundo os mesmos critérios, os dados produzem informações praticamente idênticas, sugerindo um amplo espaço de cooperação e trabalho conjunto de instituições produtoras de dados, na aparência, divergentes.

Um outro exemplo, mais complexo, é o dos dados sobre escolaridade. Por muitos anos, trabalhou-se no Brasil com a chamada "pirâmide educacional", que comparava o número de alunos existentes em cada série escolar com os da série seguinte, a partir das estatísticas fornecidas pelas escolas, o que levava à noção de que o Brasil apresentava grandes taxas de abandono escolar, sobretudo entre a primeira e a segunda séries da educação fundamental. A análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, feita por David Fletcher, Ruben Klein e Sérgio Costa Ribeiro, mostraram que a "pirâmide educacional" ocultava, na realidade, números extremamente altos de repetência, e que o abandono escolar era muito menor do que se supunha nas primeiras séries, só se tornando mais acentuado ao final do primeiro ciclo. Esta reinterpretação das estatísticas encontrou a princípio muita resistência, mas está contribuindo para alterar o foco da atenção dos especialistas em educação dos problemas de

---

2 Além destes, existem, naturalmente, os "erros" estatísticos normais, de tipo probabilístico, que definem os níveis de certeza, ou confiança, das informações.

vagas e de abandono escolar para os problemas de qualidade do sistema, que estão levando a um profundo redirecionamento das políticas educacionais nos diferentes níveis de governo. A nova preocupação com os problemas de qualidade e aproveitamento escolar, dramatizados pelos altos índices de repetência, permitiu que crianças que abandonam a escola no final de um ano para se matricular no ano seguinte na mesma série como novos deixassem de ser contadas duplamente (abandono em um ano, novos no ano seguinte), e passassem a ser contadas como repetentes, corrigindo assim um erro de interpretação usual no passado.

Estes exemplos mostram o profundo relacionamento existente entre os aspectos técnico-profissionais, científicos, políticos e institucionais que se dão na produção das informações de interesse social e econômico. Novas visões levam a novas maneiras de ver dados antigos, novos procedimentos de pesquisa, novas informações; e estas, por sua vez, abrem espaço para novas políticas e a manifestação de novos interesses e preocupações. Fundado nos anos do Estado Novo, o IBGE foi pensado, por muito tempo, como uma agência de produção de informações para o planejamento governamental, que deveria ser feito de forma centralizada, por uma tecnocracia competente e treinada nas técnicas mais modernas de administração pública e política econômica. Ao longo dos anos, este ideal de um planejamento centralizado e tecnocrático passou por altos e baixos, sem nunca ter chegado a se implantar de forma convincente. O IBGE, ao longo destes anos, também teve seus altos e baixos, e sua própria razão de ser inicial foi aos poucos sendo enfraquecida, sem ter sido, no entanto, substituída. Hoje parece claro que o papel de uma instituição governamental de produção de informações estatísticas e espaciais deve ser, sobretudo, o de atender aos interesses da sociedade como um todo, da qual o governo federal, naturalmente, é parte importante, mas não exclusiva.. Esta mudança de papel deverá ter profundas repercussões tanto na maneira pela qual a instituição funciona quanto no próprio conteúdo de seu trabalho. A qualidade técnica e profissional de seu trabalho deve ser acentuada, não para se substituir aos interesses e preocupações dos diferentes grupos da sociedade, mas para dar maior embasamento e contorno a suas ações Sua autonomia e imparcialidade institucional deve ser acentuada, mas também seu vínculo com os usuários e demandantes de seus produtos. A sociedade deve saber o quanto custa produzir os dados que solicita, e se quer pagar por eles. Temos pela frente um grande processo de mudança, que mal se inicia.